

松 山 大 学 論 集
第 32 卷 特 別 号 抜 刷
2 0 2 1 年 3 月 発 行

日本型「地方自治制度」の憲法的保障に 関する一考察

妹 尾 克 敏

日本型「地方自治制度」の憲法的保障に 関する一考察

妹 尾 克 敏

はじめに

- I 日本における「地方自治」の法的基層
 - －憲法原理の転換に伴って－
 - 1 法律上の「地方団体」制度から憲法上の「地方公共団体」制度へ
 - 2 「地方公共団体」の意味と種類
 - (1) 憲法上の地方公共団体とは
 - (2) 法律上の地方公共団体とは
 - II 「地方自治の本旨」とは何か
 - 1 憲法第 92 条の「地方自治の本旨」の一般的理解
 - (1) 「自治権」の内容
 - (2) 「団体自治」と「住民自治」の意義と関係
 - 2 日本国憲法第八章の「規範性」
 - (1) 「補完性原理」の憲法規範化
 - (2) 「統治団体」性ないし「総合行政主体」性の相剋
- まとめにかえて

は じ め に

日本国憲法が全 11 章中の第八章、全 103 条中の 4 箇条において、「地方自治」の法制度を明定してからすでに実質的にも 75 年が過ぎようとしている。そして、一方ではいわゆる政権政党自身が、「押しつけ憲法論」を盾に国民主権原理に立脚したまま、まるで天皇主権が制度化され、強固な中央集権国家構造を形成していたかつての天皇制国家への復帰を志向するような日本国憲法の

改正を企図し、2007（平成19）年5月には「日本国憲法の改正手続に関する法律」を制定し、2012（平成24）年4月には自民党として『日本国憲法改正草案』までも公表している¹⁾。この草案の中でも、「地方自治」の章は、第8章ではあるが、全5箇条項から12箇条項に増加しているし、新たに「第9章 緊急事態」に関する全8条項（第98条第1項ないし第4項～第99条第1項ないし第4項）が設けられ、改正条項は、「第10章 改正」として第100条第1項及び第2項という新たな位置づけが与えられているのである。

しかしながら、日本国憲法改正草案そのものを直接の考察対等としない本稿においては、これまで多くの地方自治法の解説書や教科書類がまるで「所与の前提」であるかのように取り扱ってきた「地方自治の本旨」が団体自治と住民自治という二要素からなるとしながらも、その具体的な内容は国民主権及び基本的人権の保障並びに権力分立という憲法のその他の諸原則と関連させながら理解すべきであるといい、実質的には何ら具体的な言及を施しては来なかった点に着目するのである。ごく単純に国民主権を地方自治の側面から捉えて住民自治として理解し、権力分立を団体自治と捉えることは取り敢えず不可能ではなかろうが、決して正確とは言えないところである。それというのも、日本国憲法の想定する権力分立は、国の場合には、立法権及び行政権並びに司法権という水平的三権分立を採りながらも、同時に中央政府と地方政府との垂直的権力分立たる地方分権を採用しているところから重層的な権力分立の実相を呈しているからでもある。そのうえ、現時点においては、少なくとも司法権そのものは自治体に備わっていないのであるから、厳密な意味における三権分立を地方自治レベルで実現することは極めて難しく、理論的な可能性としてはまだしも、制度的実現可能性は現行憲法下では不可能と言えよう。また、基本的人権の保障ないし尊重と言いながら、個別具体的な国家政策が展開されるのは、常に例外なく、いずれかの特定の地域社会、すなわち固有の自治体の区域に特定され、国家政策の実施ないし展開と言いながら、紛れもなく優れて特徴的な地域社会に限定された地域政策の選択であり、展開なのである。したがって、巷

間、原子力政策として周知の原子力発電所の誘致政策などは、その稼働や事故等の発生に際して、我が国のエネルギー政策の方向性と国家政策としての転換可能性があるのかないのか、等の判断を抜きにしたまま事故責任等を事後的に九社に及ぶ電力会社にのみ帰責させられ得ないことは容易に理解できるところであるし、いわゆる国防政策ないし防衛政策の一環としての駐留米軍基地の存廃や取扱い等についても、その75%が集中している沖縄県のように駐留米軍基地の立地する特定の自治体にその対応を委ねられ得ないことも自明のことと言えよう。

とりわけ、1999（平成11）年7月に公布され、2000（平成12）年4月1日に施行された地方分権一括法の中核をなす地方自治法の大改正を視座に据えながら、地方自治体の自己決定と自己責任をキーワードとして志向される日本型分権改革の実相を捉えるときに、旧来の団体自治と住民自治とから構成される地方自治の本旨の解釈は変容を迫られないのであろうか、あるいは変容するとしても、如何なるタームと論理を整えなければならないのであろうか、その答えを見出すことは必ずしも容易ではないものと思われるのである。なかでも、「地方公共団体の役割及び国と地方公共団体の役割分担の原則」という改正条項（第1条の2）が新設された事実とその意義については、すでに地方自治の本旨という概念の中に新たに含めるべきであるという主張も少なくはない。したがって、分権の必要性を論じる際に、依拠されてきた外的要因ともいえるべき「市場のボーダーレス化」とそれに伴う「国民国家の機能縮小」や「成熟社会への指向性」が確認されながらもいままってそれらの指標が到達点に達したとは言えず、20年以上を経てもなお、いわば現在進行中であることを我々は冷厳な事実として受容しなければならないのである²⁰。そもそも、徳川幕藩体制に終止符を打った成果として誕生した明治維新政府にとって地方制度は、あくまでも中央集権的な政治行政運営の有効な推進機構のひとつであったはずである。ところが、その原型のままに等しい中央集権的地方制度が21世紀に入ってから無修正のまま通用するはずもなく、いわゆるナショナルミニマムと呼

ばれる水準が、多くの生活部面においてすでに大方達成されてきている現今、高度経済成長後に形成された我が国の地域社会を「生活の本拠」とする多くの住民にとっては、その集権的システムは今後の望ましい「まちづくり」をむしろ阻害するものとなりかねないのである。憲法原理が大きく変わり、社会構造も功罪相半ばする現代国家のもたらす閉塞感ないし停滞感を払拭することができる分権型社会構造を早急に構築する必要があるという要請は歴史的にも必然であったということができよう。

以上のような認識に基づいて、本稿では、もっぱら我が国における現行地方自治の法制度に対してその正当性が与えられている直接的な憲法的保障の意味するところを考察しようとするものである。それは、具体的には「地方公共団体」をはじめ、「地方自治の本旨」、あるいは「議事機関」等の文言それ自体に着目した国語的解釈に終始する危険もあるが、敢えて避けずにそれらについても考察を加える予定である。また、同時に必要以上に繰り返し歴史的沿革を準える危惧をも覚えるが、これもまた冗漫冗長の謗りを受けることを覚悟して、そのうえ重複をも厭わずに検討を加えていく予定である。

I 日本における「地方自治」の法的基層—憲法原理の転換に伴って—

「地方自治制度」が近代国家において顕現していったのは、我が国においては明治維新後のことであった。そのことは、広く西欧諸国においては「近代市民革命」の成就によって訪れた中世の終焉とともに顕れた18世紀からおおよそ100年後のことでもあった。このことから、「歴史的・発生的に言えば、地方的な社会共同体の基礎がまず固まり、それが次第に国家形態にまで発展したこともあり、また、国家の統一的権力がまず意識され、国家の下における統治の一形態として地方的な社会共同体の権力が承認されるようになることもあるが、論理的・観念的には、地方的な社会協同体たる地方公共団体の自治、即ちここという地方自治は、当然に国家の存在を予想し、それとの関連において立てられた観念であり、国家統治の観念から離れて地方自治の観念は成り立たな

い。」という認識が生まれ、「いいかえれば、地方自治は、国家の下における地域の共同体の自治として、それ自体が国家の承認にかかっており、地方自治が具体的にどういう形式と内容とをもつかは、そのよって立つ社会的基礎によって制約されているとはいえ、一に国家の立法政策によって決定される。」という解釈が我が国における「通説」として定着していったわけである。³⁾そして、この解説書においては、次に検討されるべき問題として、「憲法の保障する『地方自治』とはどういうものか」について、「地方」という文言の意味するところと「自治」という文言の意味するところをそれぞれ分析し解釈している。それによれば、「まず、第一に、地方自治という場合には、国家の下に、一定の地域を基礎とする独立の団体の存在を予定している。独立の団体であるということは、団体の存立目的たる事務と、これを実現しようとする団体の意思と、さらにこの意思を実現すべき団体の機関との存在を意味する。地方自治が団体自治たることをその一つの要素とするというのは、いいかえれば、一定の地域を基礎としてその地域の住民の構成する団体が、自己の事務を持ち、自己の意思に基き、自己の機関により、自己の責任において、これを処理し実現すべきことを意味する。」という⁴⁾さらに、「第二に、地方自治という場合の自治とは、自らのことを自らの意思によって処理することを意味する。」「地方自治という場合には、地方の行政を住民の意思によって行うこと、即ち住民自治たることをもって、その本質的要素とする。」という論理を展開している。尤も、住民の意思によって行うといっても、「今日の複雑な行政を、いちいち全住民の意思によって行うことは事実、不可能である」から、現実には多くの場合、「原則的に、住民の代表者によって行うこととならざるをえない」こととなり、「間接的又は代表的民主政」と呼ばれるため、この体制において、「住民は選挙の瞬間にのみ自己の自由な意思を表示しうるに止ま」り、「一旦代表者を選出した後は、却って代表者に隷従せざるを得ない結果となりがちである。」とまで言及しているのである。⁵⁾しかしながら、「その団体の存立の基礎たる社会協団体の実体が欠け、団体の存立目的たる事務が極度に限定され、その機関さえ国

家の官庁によって兼ねられ、すべての行政が国家の監督の下に行われるというような場合があるが、こういう場合には、本来の地方自治の名に値しないと言わなくてはならぬ。」として、社会的協同体が実在していることが最低条件であるといい、同時に「地方公共団体の政治を、それが現実に自治の要素を認めていると否とに拘らず、一般に地方自治と呼び、自治行政と称することとなり、「旧憲法下の都道府県の行政のごときは、官僚支配の色彩が濃厚で、住民自治の要素は甚だ稀薄であったが、それにも拘らず、それが地方自治団体と呼ばれ、その行政が地方自治行政と称せられてきた。併し、これは本来の地方自治の名に値しないといわなくてはならぬ。」というのである⁶⁾。

以上のような認識をもとにして、日本国憲法第八章「地方自治」が置かれ、第92条ないし第95条の四箇条が新たに設けられ、文字通り地方自治が憲法上保障されることとなったのであるが、その所以は一般的には日本国憲法の基調たる政治の民主化の地盤としての地方自治の保障と、地方自治のあり方を明示するために外ならないのであったといわれている⁷⁾。これらの考え方を背景にした日本国憲法に顕在化した地方自治の構想としては、①地方自治の本旨に基づく地方自治の尊重②地方公共団体の機関の民主化③地方公共団体の権能（自治権）の保障④ひとつの地方公共団体のみに適用される特別法の制定に対する平等権尊重の見地からの制約、に集約されるといわれてきたが、これらの構想そのものは「憲法上の要請」として、「憲法自身が保障するところである」とされる。その中でもいまだに概念的な不明確性を払拭し切れないのが「地方自治の本旨」というもののなのである。

一応、「国の下に、地方公共団体の団体自治及び住民自治の二つの意味における地方自治を確立すること、いいかえれば、地方に関する行政は、国の官庁がこれに関与することなく、地方公共団体に委譲し、地方の住民自らの責任と負担において、これを処理すべきことを意味する。」と定義されているが⁸⁾、それでは、「団体自治」と「住民自治」とは何を意味するのだろうか。一種の論理の環に陥ってしまいかねないほど不明確、不分明のままなのである。

1 法律上の「地方団体」制度から憲法上の「地方公共団体」制度へ

明治憲法の下における市町村も府県も郡も、現在用いられている地方公共団体（あるいは地方自治体）ではなく、あくまでも地方行政の処理を担っていた「地方団体」に過ぎず、その限りでは国家行政の処理を担当し、然るべき事務処理を委ねられた国の行政機構の一端を占める存在であったということが出来るのではないと思われる。それというのも、絶対的な唯一の権力の総攬者である天皇の大権を輔弼する天皇の官吏が全国土に亘って、極めて官治的な地域社会の管理運営に当たっていくことが期待されていた中央集権的な国家構造の下においては、隅々に至るまで洩れなく天皇大権の貫徹を志向していたわけで、特殊な地域や特別な国民ないし住民に対して例外的な取り扱いを行うことなど到底許されなかったはずであるからである。いわゆる一枚岩的な権力構造こそが中央集権的で絶対主義的な天皇主権主義という発想にとっては最も望ましいものであったに違いないのである。そうであればこそ、地方自治制度（あるいは単なる地方制度）は天皇主権の行使や運用にとって有用なものでなければならず、常に融通無碍のフレキシビリティを発揮し得る制度でなければならなかったはずである。その結果、明治憲法下の地方制度は、あくまでも法律上の制度でしかなく、天皇主権の構造上ないし運用上、常時可変性を帯びた枠組を備えていなければならなかったのである。要するに、この時の地方制度は、憲法上の制度である必要はもとよりなく、法律上の制度でなければならなかった必然性を有していたのである。

もとより、「地方が治まって、はじめて国全体が治まる。地方の政治は、国の政治の根柢となり基礎となるものである。」という前提に立脚すればこそ、「政治の民主化は、まず、地方政治の民主化からはじめられ、しかるのちに、中央政治の民主化に及ぶのが自然の順序である。」という認識は、イギリスやスイスなどのような国々の歴史の教えるところであることは言うまでもなからう⁹⁾。しかしながら、その事実が自明の理としてこれまで理論上も実務上も無条件に受容されてきたのであろうか。「戦前における地方自治の基本原理に関す

る詳細かつ優れた研究は数多公刊され、いまなお公法学者が戦後の地方自治制度の基本法理を説明する際に援用して来た」といわれているところであるが、戦後の、つまり日本国憲法下の地方自治制度の基本原理想いし指導原理については必ずしもそうではないことが指摘されてすでに久しい¹⁰⁾ 要するに、憲法的保障が与えられた地方自治制度とはいえ、憲法の四箇条が具体的にどのような内容の事柄を日本の地方自治制度に関して保障しているのか、その質量はあまりにも不分明のままであり、旧憲法のように、法律上の制度と位置づけ、地方団体という組織を国家行政の処理団体と位置づけることによって、法律上の制度と解された市町村ないし都道府県は、この時点では決して「地方公共団体」にはなり得なかったのである。つまり、「観念としての地方自治」は、終始一貫して理念的ないし政治的な次元で捉えられながら、その究極の目的を達成するために指導原理たる「地方自治の本旨」という指標を原動力をして具体的な事務事業を処理する場合の方策とし作用させるうえでは、「地方自治の本旨」の内容を分析ないし確定することなく、これを無批判に「金科玉条」と捉えることで、都合よく用いられてきたのではないかと思われるところなのである。

徳川幕藩体制を打倒した明治維新政府の構築した中央集権的地方制度は、ひとまず1871(明治4)年の廃藩置県によって、全国は三府三〇二県に編成され、それまでの町村を包括する大区小区制を1872(明治5)年に導入したが、その後さらに郡区町村編制法並びに府県会規則及び地方税規則からなる「三新法」が1878(明治11)年に制定されたのである。これによって、旧来の大区小区制を廃止し、それに代えて従来郡及び町村を復活させ、町村には公選の戸長を置き、その後さらに1880(明治13)年になると、区町村会法なるものが制定され、区町村にそれぞれ区町村会が設置されることとなったのは、郡区町村編制法によるものであった。また、この時はちょうど自由民権運動が活発に展開されていた状況の下で、各地の「地方民会」を通じて府知事や県令に対する多くの要求が無視できないほどの質量に達していたため、地主等をその構成員とする府県会を設置することによってその動きを封じ込めようとしたのであ

る¹¹⁾。そして、その後は、周知の市制町村制（1888（明治21）年）、府県制郡制（1890（明治23）年）という我が国における本格的な近代的地方制度の端緒の制定へと続いていくのである。

ところで、市制といい、町村制といい、府県制、郡制等においては、当時は「地方団体」と称されることが多く、決して現在のような「地方公共団体」ないし「地方自治体」という呼称は用いられてこなかったのであるが、その原因を純粋な意味における地方自治団体ではなく、あくまでも国家の一部分である土地・区域といった場所的要素、その場所に居住する国民すなわち住民といった人的要素、および国家から付与された法人格と統治権行使の一翼としての事務処理という法制度的要素の三要素からなるものと説明されてきたもので、この考え方は今も支配的であるところに淵源を有しているのであろうか¹²⁾。総じて、旧制度下にあつては、古くから用いられてきた「地方団体」という語は、さらに府県、郡、市町村等の普通もしくは一般的地方団体と、府県組合、郡組合、市町村組合、町村組合等の特別地方団体とに分けられることが多かったということであるが、これらとは異なる公法上の社團としての公共組合（水利組合等）とを包含する概念として公共団体の語が充てられることが多かったともいわれている¹³⁾。こうした従来の旧制度の解説に接すると、どうしてもドイツ流の伝統的制限的地方自治を踏襲したものが、日本国憲法の問題、ひいては国民主権原理に立脚した新しい地方自治の理念が反映されることなく、「地方公共団体」という語すら自覚的に法律用語として選択され用いられてきたものではなかったのではないかという疑問を払拭することはできなくなってしまうのである。その原因の主なものは、都道府県及び市町という普通地方公共団体はもとより、特別区及び地方公共団体の組合及び財産区はすべて旧制度以来の沿革を有していた点にあるといわれているところである。つまり、明治23年5月17日の府県制制定によって明治憲法の下で制度として確立された都道府県をはじめ、明治21年4月17日に法律第1号として公布され、明治22年4月1日に施行された市町村、さらには東京都にのみ存在する特別区は、明治11

年7月22日に施行された郡区町村編制法が、それまでの大区小区制を廃止した後、東京、京都、大阪、の三府とその他の地域に置かれた、旧制度下における合計20箇所設置された「区」を原型とするものと言われており、その足跡は紆余曲折を経て、東京の15区だけが残されることとなり、昭和18年の東京都制の下では、市町村ともども都の内部組織と位置づけられ、昭和21年の東京都制改正によって、ようやく一般の市に近い性格を与えられたのである¹⁴⁾

以上のように、これまでの我が国における地方自治制度、とりわけ地方団体という名称とその種類から、少なくとも旧制度の下においては、現行地方自治法のような普通地方公共団体と特別地方公共団体という区別はもとよりなく、法制度上はより具体的に府県制、郡制、市制、町村制、さらに東京都制等がそれぞれ別個に規定されていたということなのであって、地方公共団体という法令用語が登場したことによって、憲法原理の異なることを踏まえた新たな解釈と運用が始まったものとみて差し支えないものと思われる。

そのためには、主権者たる地域社会の住民自身が主体的に構成する地方自治体を新しい地方自治体と位置づけ、その固有の区域も当該地方自治体の範囲内における統治権の行使に全責任を負える規模で確定し、その存在に対する国家の承認を得る形式と手続が確立されなければならないことと、その統治権自体がこの新しい地方自治体の規模や能力に応じて自主的にその内容を確定できるようにされなければならないことが満たされなければならないという要請が生み出されることとなるのである¹⁵⁾したがって、結局は、旧制度の下では地方団体という用語が便宜的に集合名詞的に用いられていた形跡はあるが、すでに当時の行政法学における地方公共団体という用語そのものはそれ以外の用語と同義語として用いられていたものということだけはわずかに推察することができるのである。

2 「地方公共団体」の意味と種類

さて、それでは、こうした期待される新しい地方公共団体とは一体、如何な

る実態を有するものなのであろうか。少なくとも、日本国憲法の想定する地方公共団体とは何であるのかについて検討を加えておかなければならない。

(1) 憲法上の地方公共団体とは

一般的な憲法や行政法ないし地方自治法の教科書では、地方公共団体とは、「地方自治の主体となる団体で、法律上、都道府県および市町村を総称する普通地方公共団体と、特別区・地方公共団体の組合・財産区および地方開発事業団をさす特別地方公共団体からなる」といい、一般的に定義づければ、それは、「国の領土の一部をその基礎たる区域とし、その区域内において、その区域に関する公共事務を行うことを存立目的とし、その目的を実行するために、「国法の範囲内で財産を管理する能力を有し、また、住民に対し、課税権その他の統治権的な支配権を有する団体をいう。」と規定できよう。」と言われたり¹⁶⁾ 少なくとも市町村が憲法上の地方公共団体であるという認識から現在の都道府県について、特別地方公共団体たる特別区や地方公共団体の組合あるいは財産区を除きながら解釈している教科書では、基礎的自治体・広域的自治体の2層の完全自治体制度が憲法上保障されているという学説に立てば、都道府県の憲法上の地方公共団体性が承認されるが、この考え方の前提には、憲法制定時の地方自治制度が2層制だったから、そのことを前提に憲法が制定されたこと等が理由とされるために、積極的に解され、「都道府県の憲法上の保障適格性は優に肯定できるように思われる」という考え方もあるようである¹⁷⁾

以上のように、現時点において明らかに憲法上の地方公共団体と解されているのは、何よりも市町村という基礎自治体であり、都道府県もこれに含めて差し支えないというのがおそらく最も一般的な認識ということになる。

(2) 法律上の地方公共団体とは

それでは、法律上の地方公共団体として認識できるのは如何なるものであろうか。いうまでもなく、地方自治法1条の3が明記する「地方公共団体の種類」

の示すところに尽きるのであろうか。つまり、最も上位の概念として「地方公共団体」というものを置くと、その下に「①普通地方公共団体」と「②特別地方公共団体」が位置し、さらに①には、「④都道府県」と「⑧市町村」が置かれ、②には、③「特別区」⑤「地方公共団体の組合」⑥財産区の三種類のものが置かれ、⑦はさらに、①一部事務組合⑨広域連合が位置づけられることにあるはずである。これらはあくまでも「法律上の地方公共団体」であって、その存廃は文字通り法律の改廃によって左右されるわけである。

普通地方公共団体のうち、都道府県については、明治23年12月に香川県が、当時の愛媛県から分離して置かれた結果、3府43県の合計46府県であったが、昭和18年12月には東京「府」から東京「都」に移行し、1都2府43県となり、昭和21年12月には府県制の改正による道府県制の施行によって、明治以来継続して内務大臣の直屬地となっていた北海道の特別な制度が廃止され、1都1道2府42県となり、昭和47年5月に、沖縄県がいわゆる「本土並み復帰」を果たした結果、1都1道2府43県の、合計47都道府県という現在の数になったのは周知のとおりである¹⁸⁾

次に、同じく普通地方公共団体のうちの市町村は、明治16年の19市12,194町59,284村の合計71,497市町村は、市制町村制の施行によって39市と15,820町村の合計15,859市町村となり、昭和28年10月の町村合併促進法の施行によって286市1,966町7,616村の9,868市町村となったのもすでに周知の通りであろう。さらに、その後、昭和31年9月30日に町村建設促進法が失効した時点では498市1,903町1,574村の3,975市町村となり、¹⁹⁾その後長らく3,500超の市町村が存続し続け、いわゆる高度経済成長期の昭和37年の「市の合併の特例に関する法律」や昭和38年の「新産業都市建設促進法」の施行によって、3,453市町村から3,423市町村へと推移しているのである。もちろん、その後、平成に入ってから「地方分権推進法」の施行や「地方分権一括法」の施行によって、それぞれ3,234市町村から3,229市町村へと減少し、更に「平成の大合併」によって、一気に1,801市町村（平成19年10月）となり、

市町村合併特例法の施行によってさらに1,727市町村（平成22年4月）、790市745町183村の合計1,718市町村となったのである（平成30年4月）。そして、現在では、都道府県を広域自治体、市町村を基礎自治体と呼ぶことも一般的に受け容れられており、現行普通地方公共団体の原型が、明治期の府県制であることは言うまでもなく、それを法律上の種類または区域もしくは名称として受け容れたことも、現行地方自治法1条の3第2項をはじめ、第3条1項及び第5条を見れば明白なのである。

また、特別地方公共団体として現在は、東京都の23特別区のほか、地方公共団体の組合と財産区の三者が法定されているところであるが、最初の特別区については、東京都にのみ存在するもので、かつての郡区町村編制法の下では、京都（2区）と大阪（3区）とともに新設され、東京は10区で、合計15区が設けられたものと言われている²⁰⁾

さらに、地方公共団体の組合については、旧制度下の四種の組合（町村組合、市町村組合、府県組合、郡組合）の性質と経緯はさまざまであり、今日の一部事務組合の原型は明治44年の市制町村制の改正によって認知された市町村組合であったといわれている²¹⁾。そして、財産区についても、その起源は市制町村制にあるといわれているところである²²⁾

ところで、これまでも地方公共団体の意義と範囲に関して、幾つかの問題が提起されたことがある。例えば、「道州制」を導入したり、「郡」という新たな地方公共団体を制度化したり、現行府県制を廃止したり、知事や市町村長の住民による直接選挙制を廃止すること等々である。結論的には、個別法に基づいてその存否を規定したとしても、現行府県制を廃止して、市町村のみの一層制構造とすること等はおそらく不可能であろう。ところが、平成18年2月28日に公表された第28次地方制度調査会の『道州制のあり方に関する答申』のように、現行都道府県を廃してその代替物として道州を置くという考え方等はこれまでも理論的にも実務上も積極的に受け止められており、何ら問題はないように思われるところである。しかしながら、果たしてそうなのであろうか²³⁾

もとより、今では単なる地理的区域を表すものとしての意義しか見出せなくなっている「郡」を都道府県と市町村の間に新たに中間的な区域と人口を擁する地方公共団体と位置づけること等については、いずれも理論上の可能性は認知され得たとしても制度としての実現可能性については大いなる翳りがあり、その根底には一言では指摘できないような原因が宿っているのではないかと言わざるを得ないところであろう²⁴⁾。

Ⅱ 「地方自治の本旨」とは何か

1 憲法第92条の「地方自治の本旨」の一般的理解

「地方自治の本旨」という文言は、これまで「一言でいえば、地方的行政のために国から独立した地方公共団体の存在を認め、この団体が、原則として、国の監督を排除して、自主・自律的に、直接間接、住民の意思によって、地方の実情に即して、地方的行政を行うべきことをいう。」との「定義」を墨守しながら、その内容物が「団体自治」と「住民自治」という二つの要素からなると解釈され、説明されてきたところである。そのような「地方自治の在り方に関する一般原則」を定めたのが日本国憲法第92条であり、さらに「この基本原則に則って、地方公共団体の組織及び運営に関し、やや具体的の定めをなし（九三條乃至九五條）、地方自治制の在り方を示している。」と言われているのである²⁵⁾。しかしながら、これはあくまでもコンメンタールとしての解釈の一例が示されたものに過ぎず、当時の政府自身による有権（公権）解釈たり得ないのである。

それでは、この the principle of local autonomy とは如何なるものなのであろうか。あたかも自明の用語ないし概念として用いられていながら、なおその実態が不分明のままにされてきたきらいがある。

(1) 「自治権」の内容

そこで、あらためて「地方自治の本旨」概念を再考察してみよう。

何よりも、この用語ないし概念は多面にわたって用いられ、それ故に極めて多義的であるが、従来から団体自治の原則と住民自治の原則からなるもので、国会の立法権をも拘束する地方自治の基本原則と捉えられており、憲法自身はもとより、地方自治法1条冒頭においてもそのまま用いられているところである。要するに、日本語の本来の語義としては地方自治の「本来の趣旨」、「本来のあり方」、「基本精神」というほどの意味であろうが、the principle of local autonomy という英語を素直に読めば、「基本的原理」と解するのが妥当するものと思われる。しかしながら、その内容としては団体自治と住民自治の二つの原理から成るというだけでは、内容を確定したことにはならず、それ故にこそ、これまでこの言葉を不確定概念であるとしたり、地方自治の法的性格を表現する場合の「自治立法権」の説明に用いたりされてきたのである²⁶⁾

このことにつき、「憲法はこの言葉を自明のように用いながら、それに何の説明も与えていない。英米のように古い地方自治の伝統や社会的基盤の存するところでは、或いは別段の説明がなくても、「地方自治の本旨」は、一般の常識として理解されるであろうが、自治の精神的・社会的伝統にとほしいわが国では、「本旨」の解釈が重要な問題となる。この言葉は、地方自治制のありようを決定するキイ・ワードであるが、日本国憲法のなかで、最も不明確で捉えにくい概念のひとつであり、多くの議論を生じてきた。」という論者もいる²⁷⁾ほどであって、その解釈の重要性が指摘されてきたところである²⁸⁾

憲法規範としての「地方自治の本旨」としての団体自治と住民自治については、国家内の一定の区域を基礎とする地域団体が国家とは相対的に独立した人格を有し、自らの目的と意思を持ちながら、自らの機関によって自らの事務を処理するという国家からの自由を意味する自由主義の要請と、住民自身の手によってこの特定の地域団体の事務処理が当該地域団体の住民自身の意思に基づき住民自身の手によって行われるべきであるのが民主主義の要請するものであると解されてきたところである。ところが、これらは必ずしも「本旨」それ自体の説明たり得ず、むしろ地方自治とは何かを言い換えたものでしかないこ

とが指摘されており、²⁹⁾ 不明確かつ不分明な概念に甘んじてきた「地方自治の本旨」については、地方自治体の存立根拠として展開されてきた諸学説の沿革について一瞥しておく必要があろう。

固有権説をはじめ、(国家)伝來說(承認説)、制度的保障説、あるいは新固有権説と呼ばれるこれまでの学説は、国家権力との関係においてどのように認識するか相違によって捉えられ、一方では、国家の統治権の一部をなすものとして地方自治権を位置づけるという主権国家内の権力構造を前提にする考え方が支配的であった。そして、他方では、地方自治権は、むしろ個人の人権と同様の前国家なものと捉え、国家権力による侵害が許されないという考え方とは対立的に認識されてきたといえる。ところが、これまでわが国の通説とされてきた制度的保障説は、国家伝來說の系譜に属しながら、地方自治「制度」の憲法的保障に力点を置いて、地方自治制度の本質内容をなす部分は、国会制定法(法律)をもってしても改廃することはできないという考え方であり、国の行政権のみならず、立法権といえども侵すことのできない地方自治制度の本質的内容の規範性を如何なるものと理解するのか。その理解の仕方によっては、地方自治の現状を必要以上に制約する口実を与える恐れがあるという批判を浴び、地方自治権そのものの由来を憲法自身に求め、国の統治権にではなく地方自治体に固有に認められた自治権の根拠は、基本的人権の保障と国民主権という憲法原理に立脚した「新固有権説」の正当性があらためて認識されはじめているといわれている。³⁰⁾

おそらく、現在では、国家統治権の派生物としてではなく、日本国憲法の三大原理のうちの「基本的人権の尊重」原理と「国民主権」原理を根拠とする「憲法伝來說」と呼ばれる新しい考え方が、これまでの「新固有権説」とは異なる次元の理論的正統性を主張していくことになるものと思われる。³¹⁾

(2) 「団体自治」と「住民自治」の意義と関係

歴史的必然として、地方自治を憲法自身が承認するものが多いとはいいいなが

ら、その成果としての成文憲法の文言として盛り込むか否かについては国により歴史によって差異が生じる。少なくとも、民主主義の精神とその発展は、地方自治の精神およびその発展と互いに不可分の関係に立ち、政治の真の民主化は、地域社会における自治に基盤をおかない限り、中央政治の機構や運営の改革だけで達成できるものではないといわれ、これまでも A. トックヴィルや J. ブライス等の言説が紹介されてきたことは夙に著名な事実である³²⁾。

そして、成文憲法中に明文を以って地方自治を保障していたのは、フランス革命当時の地方権思想に淵源するもので、いわゆる固有権説として登場したものであったが、現実にはドイツのフランクフルト憲法（1849 年）やベルギー憲法（1831 年）であったといわれる³³⁾ところで、すでに地方自治の本旨の二つの要素として認識されている団体自治と住民自治とは、本来はそれぞれ歴史的に別個のものとして成立したために、パラレルに位置づけられてきたものであるが、前者は、国から独立した団体を設け、主権者たる住民の代表者たるこの団体が、自らの判断と責任とに基づいて当該地域の公共的な事柄を処理することを意味するものといわれる。その限りにおいては、法的に国から独立した団体を自由につくり、国の干渉を可能な限り排除して運営する体制のことを指すわけであり、いわば対外的自治の原則とでもいうことができ、如何なる団体をつくりどのように運営していくかは法的には国と並ぶ統治団体として自主的かつ自律的に行われるよう、当該団体自身に委ねられているということが出来る。したがって、これをヨーロッパ大陸で発達した考え方で、自由主義の要請する法律的自治と呼ぶのである。また、後者は、英米で発達した考え方で、同じく領土内の一定区域における公共事務または団体行政が、当該地域の住民または団体構成員によって営まれることをいい、憲法自身も第 93 条 2 項において明言するように、有権者住民による、長や、議会議員その他の吏員の直接選挙が保障されている政治的自治と捉えられ、民主主義の要請に応えようとするものと解されている。要するに、両者がパラレルにおかれているのではなく、我が国においてすでに客観的に存在する地方自治のあり方について、住民自治

という究極の目的を達成するための重要な手段ないし制度であるという関係にあることがわかるのである。つまり、日本国憲法の解釈論としては、憲法全文を地方自治領域に投影すれば、住民の住民による住民のための地方自治を実現していくうえで、一連の直接請求制度をはじめ、住民監査請求及び住民訴訟という争訟手続のほかにも憲法第95条の直接民主主義的な住民投票という制度まで保障しているということになるのである³⁴⁾

したがって、近代憲法が多様に発展し深化しつつある基本的人権を確実に保障するために、国の統治機構を制度化し、水平的な三つの権力の分立を図るためにそれぞれ異なる国家機関に権力を分有せしめるのと同様に、垂直的な権力分立ともいえる地方分権を制度化することが求められることになるのである。つまり、近代国家における地方自治制度の存在意義は、国民の基本的人権を保障するために、第一に民主主義という統治原理に立脚した地域的統治権力による地域民主主義の実現をはじめ、第二には地域の特性や需要に即応した地域統治の実施、第三に地域統治の数多くの主体が併存することによる地域間競争の充実、第四には地域住民自身が当該地域社会の公共的事項に参加することが住民自身の自律精神を涵養し、地方自治運営の訓練の場を提供することとなること等に見出されるといわれてきた³⁵⁾ これまでにも、地方自治とは何かという素朴な疑問については以上のような説明が加えられてきたところであるが、あらためて地方自治の本旨の二つの要素の相互関係を問われた場合の解答も同様の文脈で捉えながら、垂直的分権の必然性と正統性を指摘しておかなければならないであろう。そして、こうした捉え方こそ、いまや地方自治のグローバルスタンダードたり得ており、すでに「ヨーロッパ地方自治憲章」等にも反映されているところなのである³⁶⁾

2 日本国憲法第八章の「規範性」

さて、それでは日本国憲法第八章が保障している地方自治制度にはどれほどの規範性ないし規範としての力が認められるのであろうか。1993（平成5）年

の衆参両院における「地方分権の推進に関する決議」が採択されて以来、日本国憲法下の地方自治は如何なる変容と発展を遂げたのか。その指導原理となったものはいったい何だったのか。果たして日本型地方自治にとってグローバルスタンダードは実現できたのか。これらの課題について概観してみよう。

(1) 「補完性原理」の憲法規範化

元来、「補完性の原理」(The principle of Subsidiarity)というものは、EU(ヨーロッパ共同体)と加盟各国との関係の原理として採用されたものと言われているが、地方自治の普遍的原理になりつつあるとも評価されているこの概念は、ヨーロッパ地方自治憲章第4条3項が言及する「公的な責務は、一般に、市民に最も身近な地方自治体が優先的に履行する。他の地方自治体への権限配分は、仕事の範囲と性質および能率と経済の要求を考慮して行われる。」に集約されているという認識が通用していることはすでに周知の通りであろう³⁷⁾。ヨーロッパ評議会におけるこの原理の定着が図られることは説得力もあるが、なぜ、日本に紹介され、いわゆる第1次地方分権改革の総括を行った2001年の地方分権推進委員会最終報告においては自己決定と自己責任の原理に基づく分権型社会の実現を指向されており、住民自身が「あれもこれも」ではなく、「あれかこれか」という認識を持つことができるよう第4章の「分権改革のさらなる飛躍を展望して」の中では、「補完性の原理」に依拠しながら既存の事務事業の再配分に言及しているのである。しかしながら、同じく第4章中の「地方自治の本旨の具体化」と題する部分では、日本国憲法第八章全体が簡素に過ぎるといいながら、「補完性の原理」あるいはそれを含むヨーロッパ地方自治憲章のグローバルスタンダードを日本にも適用しようというのである³⁸⁾。

しかしながら、明治維新によって確立した日本型地方自治法制は、明治憲法から日本国憲法へと憲法原理が大きく転換した後においても、なお旧来の区域と名称に拠ったために、俄かには求められる国際標準には馴染めなかったのである³⁹⁾。そのうえ、この補完性の原理は、かつての「シャープ勧告」の市町村

優先の原則にも通底するものがあると捉えられており、より具体的には、国の縦割り行政も、地域においては総合的に処理されるべきであるという考え方とも通ずるものがあるといわれているのである⁴⁰⁾。要するに、未だ主権国家としての独立を回復していなかった当時の我が国において、戦後改革の一環として招聘されたアメリカの税制使節団による「外圧」によらなければ、もしかすると明治憲法的な地方制度の運用が通用していくこととなったかもしれないところである。その残滓が典型的に表れていたもののひとつが「機関委任事務制度」に他ならないのは誰しも否定できないところであろう。つまり、シャープ勧告の時点においてさえ、前近代的な様相を呈していた当時の日本型地方政治の姿は、客観的な外圧を受けたことで、辛うじて外観だけは整えられたものとみることもできよう⁴¹⁾。したがって、このシャープ勧告とそれに続く神戸勧告なかりせば、すでに一定の進展を見せている現在の地方分権改革にもいまなお、着手されていなかった蓋然性が極めて強いとも思われるのである。

いずれにしても、元来は、ヨーロッパにおけるキリスト教の発想に辿りつく「補完性の原理」という理念は、政府と個人の間領域に存在する組織や団体に浮上している問題や課題を解決させようとする場合にも、できるだけ小さな単位に委ねるべきであるという考え方である以上、近代市民革命によって誕生した「大きな政府」に揺り籠から墓場までの生存と生活を預けておけばよいという、いわば事大主義的な発想に依拠することを戒めるものであったはずである。このことはおそらく、GHQ自身もシャープ使節団自身にも認識されていたはずであり、憲法原理の大転換に際しても、なお国民主権主義の本質が理解できないまま天皇主権を維持しようとした当時の日本政府だけが理解し得ていなかったということなのであろう。そうであればこそ、21世紀に入ろうとした時点においてなお、地方分権改革という潮流に乗り遅れかねなかったのであるから、明治維新政府の開闢当時と同様の、東洋の弱小島国としてしか位置づけられていなかったのではないかと想像することができるのである。

(2) 「統治団体」性ないし「総合行政主体」性の相剋

戦後の高邁な「国づくり」の方向性も、1950（昭和 25）年に勃発した朝鮮戦争を契機として、少しずつ転換されはじめ、自治体警察たる「市町村警察」は、「都道府県警察」に改編され、全 9 階級の警察官の上級警察職員（警視総監、警視監、警視長、警視正）は、かつて地方警務官という呼称を与えられた国家公務員とされ、教育委員会委員の公選制は全廃され、明治以来の国を頂点としながら都道府県という中間的な団体を挟み、最下層に市町村という基礎的（末端的）自治体を置くという上下の政府間関係が一段と強化された時代は明らかに我が国における特殊な戦後地方自治制度の原型ともいえるべき基本構造が完成に向けて構築され始めた時期であった。このころを戦後地方自治の「逆コース」と呼ぶ論者もいるが、明らかにシャウプ勧告や神戸勧告のエッセンスは矮小化され、相対化されていたのである。

そして、明治憲法の制定に即応するように着手された「明治の大合併」とその後の日本国憲法の制定と「昭和の大合併」、さらには現行日本国憲法改正の可能性が示唆されながら断行された「平成の大合併」にみられるように、その後の日本型地方自治の特徴は、基礎自治体たる市町村規模の拡大の一途を辿ってきたのである。しかも、その都度実定法の根拠を整備しながら明治 16 年には 71,497 を数えたものは、いまや 1,718 市町村に集約されているのである⁴²⁾これを成功と評価するのか、失敗と捉えるのか、論者によってさまざまであろうが、明治維新政府の指向した「国づくり」という観点からみれば、おそらく、前二者は小学校区の設定と新制中学校区の確定という点で成功したものと捉えることができるが、最後の「平成の大合併」に関しては、当初から指導原理の欠如という致命的な負の評価を与えられていたところから、いまなお功罪、相半ばするといわなければならないのである⁴³⁾

ところで、通常、「地方公共団体」という優れて厳密な法律用語は、日常的には、地方自治体、あるいは単に自治体、さらには中央政府と地方政府等という言葉が用いられているが、これらは一体如何なる意味合いの違いがあるので

あろうか。日本国憲法が用いるのはあくまでも「地方公共団体」であるが、これも地方団体という言葉と公共団体という言葉が合成されたものと言われているが⁴⁴⁾ 特に、「平成の大合併」に際して、既存の市町村という基礎自治体を、地方分権型社会の主役として「総合的な行政主体」と位置づけ、それに適合的な規模と能力を備えた「国の行政の受け皿」たり得るようなものに変質させかねない勧告や提言が公表され、この時の受け皿論が「平成の大合併」の指導原理であると喧伝されてもいたはずである。しかしながら、憲法自身がその存在と機能とを認知している基礎自治体はあくまでも自立した地方公共団体であるので、当該市町村自身による自己決定と自己責任が求められる局面では、あくまでも主権者住民によって組織され運営される統治団体（統治主体）であるといわなければならないであろう⁴⁵⁾

以上の観点は、これまではさほど重要視されてこなかったきらいがあるが、地方自治の憲法的保障という命題の下では、少なくとも、明治憲法下の地方団体のように、単なる事務事業の処理団体に通じるような解釈は許されないことになるであろう。それというのも、これからの国際社会に通用する分権型国家構造を示さなければならない歴史的必然性から考えれば、東洋の弱小島国が西欧近代社会に追いつき追い越そうとして、目指した典型的な中央集権国家としての外観を整えなければならなかった明治維新政府の向かったベクトルとは正反対でなければならぬからである。そのうえ、トックヴィルやブライスやロブソン等が考察の対象としていたのは、自然発生的な村落共同体で展開されていた、言うなれば長閑な状況だったはずであり、それらが無修正のまま「モデル」と措定することは必ずしも正鵠を得たものとはならない⁴⁶⁾ このことは、言うまでもないところであるが、そうであるからと言って、何ゆえ、ヨーロッパ地方自治憲章をグローバルスタンダードにし、アメリカスタンダードをお手本にしなければならないのか、やはり今なお「地方自治の本旨」理念以上に、地方自治の主体概念すら捉えきれていないということなのではないかと思われる。ただ、少なくとも「合併の受け皿」論が専ら市町村の「規模と能力」を増

強するばかりであって、身近な団体そのものが何よりも重要となる補完性の原理の本来的な要請に応えることなく、より広くより強い団体化を図ろうとしていること自体が歴史に逆行しかねないことを指摘する論者はそれほど多くないのである。

憲法自身が統治権を有する存在として国と併存することを許容している以上、市町村も都道府県も間違いなく「統治団体」と言わなければならない。それは、これまでも日常的に権力的な事務処理を行い、国の統治権の行使とともに、国全体の統治作用を担当していることからわかるであろう。決して行政作用だけに留まらず、上乗せ条例や横出し条例の実例にみられるような統治作用を担っているため、単なる行政主体ではないのであり、たとえ「総合」という形容詞や副詞を冠したとしても統治権をもった統治団体たるべきことが求められているといわなければならないのである⁴⁷⁾

まとめにかえて

筆者はかつて、30年近く前に、松山大学論集（第5巻第3号）に「「地方自治の本旨」に関する覚書的考察（上）」という極めて中途半端な論稿を書いたことがあるが、完結させないまま現在に至っている⁴⁸⁾。本稿をこの論稿の続編としたところであるが、地方自治の本旨という命題に関する考察が完全に終了したわけではない。したがって、今後も日本国憲法における「地方自治の本旨」、あるいは現代国家における地方自治制度の存在理由という命題の解明に残された時間とエネルギーを費やしたいと考えている。そのうえ、願わくは、国の水平的権力分立原理から、立法権及び行政権並びに司法権に分割され分立させられているように、国と地方との垂直的分立ともいえる地方分権の原則の下において、地方自治体においても自治立法権及び自治行財政権は保障されているものの、なぜ、「自治司法権」なるものは保障され得ないのか、等の素朴な問題意識を持ち続けながら、「地方自治の憲法的保障」の意味を究明していきたいと考えているところである⁴⁹⁾

そして、日本国憲法がこれまで辺境に追いやってきた『地方自治』の構造と機能は、近代憲法の「人権保障（権利章典）部分」をより確実に保障するために構築され制度設計されたはずの「統治機構部分」の構成に擬えて、「第4章 国会」に対応する「第93条第1項自治体議会」、「第5章内閣」に対する「第94条地方公共団体の権能」を解釈すること自体が、国会よりも下位の自治体議会、内閣よりも劣位の執行機関という価値基準を植え付けてしまっていることについても、この際、考察する余地が残されているように思われるのである。

本稿では推敲が足りなかったり、大いなる誤解に基づいた主観を披歴していたり、あるいは諸外国における解釈や主張を生硬なまま引用したり紹介した部分も少なくないものと思われる。ただ、あくまでも特殊日本的な地方自治の法制度を前提にした論稿を書き進めたいと考えているが、これについては、筆者の能力不足はもとより残された時間を視野に入れ他日を期すほかはない。

註

- 1) 「日本国憲法の改正手続に関する法律」（憲法改正国民投票法）は、2007（平成19）年5月18日法律第51号として制定されたもので、この法律の2条及び3条によれば、日本国憲法96条1項の定めに従って、国会による改正発議の日から起算して60日以後180日以内に満18歳以上の日本国民が投票されることとなっている。そして、5年後の2012（平成24）年4月27日に公表されたのが自民党の「日本国憲法改正草案」であった。
- 2) 神野直彦、辻山幸宣、坪郷実、広岡守穂、森田朗「特集分権 自治革命 共同報告 分権はなぜいま必要か」世界1996年8月号（第625号）43～62頁、特に、システム改革の時代に直面し、新たなシステムの構造が求められ始め、「ネットワーク型の構造を持った主体間の関係において、それぞれの役割をいかに分担するか、そしてそれらの主体間の活動をどのように調整するか」ということが重要であるといい（46頁）、「経済の成長よりも社会の成熟を優先目標とする『成熟社会』の基軸的政策課題」として地方分権を捉え、「国民がゆとりと豊かさを実感できる社会を実現すること」が、この時の地方分権推進の目的として地方分権推進法第1条でも明記されているというのである（48頁）。
- 3) 法学協会編『註解 日本国憲法 下巻』（有斐閣 昭和29年）1,355～1,356頁。そして、これに続けて「右の意味での立法政策として、中央集権主義と地方分権主義の二つを分かちことができる。前者は、できるだけ多くの権力を中央に集中することを建前とするものをいい、後者は、できるだけ多くの権力を地方に分散することを建前とするものをいう。」

といい、「ただ、ここで権力を中央に集中するとか地方に分散するという場合に、二つの意味を区別しなければならぬ。即ち、中央集権についていえば、第一の意味において中央集権とは、統治権を国家に統一し、国内において谷統治権の主体の存在を認めないことを意味する。これを統治権上の中央集権主義という。これに対して、第二の意味において中央集権とは、中央官庁が直接に全国を支配し、中央官庁から独立した地方官庁の存在を認めないことを意味する。これを行政権限上の中央集権主義という。」という。そして、こうした前提に立つて、「中央集権にこの二つの区別があるのに対応して、地方分権に二つの区別が認められる。即ち、第一の意味において地方分権とは、地方公共団体に対して統治権の一部としての自治権を分与するをいう。これを自治権上の地方分権主義という。これに対して、第二の意味における地方分権とは、地方行政官庁に対し、行政権限を分散するをいう。これを行政権限上の地方分権主義と呼ぶ。」というのである。こうした解釈が良くも悪しくも、戦後の我が国における日本国憲法第92条ないし第95条の「公権解釈」の下敷きとされたのである。

- 4) さらに、前掲『註解』は「こういう団体のもつ権能たる自治権は、団体それ自身に固有のものであるか、それとも国家から与えられた伝来的なものであるかについては学説が分かれている。」といい、「いわゆる「地方権」の觀念を認めるのが前者の代表的なものであり、正反対の考え方として、「地方公共団体が、たとえ社会的事実としては固有の存在であるとしても、それだけで、国家法秩序の上で固有の自治権をもった独立の法人格や自治権は、国家の創造と委託に俟つべきものであり、国家から伝来したものとするのはおかしい。」といい、「国家を離れて地方公共団体は存在し得ないのであって、地方自治の本質は、その固有性にあるのではなく、地方公共団体は、国家統治組織の一環として国家とともに生成発展するところに求められなければならぬ。」というのである（1,357～1,358頁）。
- 5) 前掲『註解』1,358～1,359頁によれば、「真の住民の意思による行政を保障するためには、代表者による行政が住民の真の意思と離反した場合の措置として、住民が直接自己の意思を実現しうる手段を保障する必要が生ずる。」ので、直接請求その他の直接民主制の諸方式が認められることになるというのであり、「この両者—間接民主制と直接民主制—が相俟って、真の住民の意思による行政を保障することとなる。」というのである。そして、「これを要するに、住民自治というのは、地方行政のイニシアチヴも決定も、その監督は正も、すべてが、直接にか間接にか、住民の意思によることを意味」し、この意味における住民自治が認められることが地方自治の成り立つためのひとつの本質的要素である。」というのである（1,359頁）。
- 6) 『註解』1,359頁。このように解釈することによって、地方自治の意義と本質についてその後の我が国における「通説」を形成していったのである。こうした理解は、その後の我が国における通説的理解として定着し、「近代以降の憲法は、いずれも多かれ少なかれ民主主義の原理をみとめ、その一環として地方自治の原則をみとめるを例とする。」といい、「地方自治のその必然的な結論として承認する」近代の憲法の延長線上に日本国憲法

を位置づけ、「地方自治に関して憲法で定められる諸原則は、憲法上の原則となり、法律で改正することができなくなったわけである。」と言及しているのが、宮澤俊義著 芦部信義補訂『全訂日本国憲法』（日本評論社 1978年）757～758頁、また、樋口陽一『憲法』（創文社 1992年）368～371頁においては、「共同社会の合議による自律という政治の仕方は、ヨーロッパで、近代国民国家の形成に先立って、都市自治というかたちではぐまれてきた（中世都市。さかのばれば古典古代のポリスの伝統がある）。近代国民国家は、国家＝国民の主権というシンボルを掲げることによって、そのような多元的構造を克服し、集権的国家と個人がむきあう二極構造を、基本的に推進してきたのであり、その際、言語や文化の均質化をも強行してきた。その間も、国によって多かれ少なかれの違いはあっても、旧ヨーロッパ的伝統が、地方自治の制度を支えるものとして残存したが、それは、近代国民国家＝近代立憲主義の論理のゆえにそうなるという関係ではなく、にもかかわらず、中世立憲主義の伝統がそこに反映したとみるべき性質のものであった。」といい、連邦制の本質に言及しながらヨーロッパ統合が強化されるなかで国民国家の自明性がいわば外側から動揺するのに対応して、国民国家の内側で、地域主義の要求が、分権の制度化から独立の主張まで様々な形態をとって噴き出してきている。「これら地域的分権の方向のなかからは、より広い枠組みからみると、均質な国民国家を想定してえがかれる集権的・多数派デモクラシーの像に対して、多元的サブ・カルチャーの共存を想定してえがかれる多元的・協調型デモクラシー像がうかびあがってくる。」という前提的叙述に続けて「日本では、中世自治都市の伝統の重みという点でも、国民国家の外側で進行する統合の前提となる文化的・宗教的な「共通の家」志向の存否という点でも、ヨーロッパの状況とは著しく違う。しかし、人間生活のあらゆる場面で巨大組織と高度技術による管理社会がすすむなかで、地域的分権への方向が、地方自治という制度論の次元をこえた意義を示唆する点では、本質的には共通の状況にある。」というのである。そもそも地方自治に関する規定を有していなかった明治憲法の下では、「市町村制を中心とした自治の存在はあったものの、中央官治主義が支配的であった。」それに旧憲法制定と時を同じくして地方制度が設けられた（1888年市町村制、1889年府県制、郡制）ときに、山形有朋が（1888年11月20日に元老院会議で行った演説で）のべていたように、「地方自治制度設立ノ精神」と「政略上ノ目的」は、「財産ヲ有シ智識ヲ備フル所ノ有力ナル人物」が地方議員となることによって、「今日ノ如ク漫ニ架空論ヲ唱ヘテ天下ノ大政ヲ議スルノ弊ヲ一掃」し、ひいては、「老成着実ノ人士カ帝國議會ヲ組織」することにより、「政府ト議會トノ軋轢ヲ見ルコトヲ無クソウトスルモノデアッタ」といい、日本国憲法が地方自治に関しての章を設けたことは、それに重要な地位を与えたわけで、そのことは画期的なことであったとも言っているのである。

- 7) 前掲『註解』1, 361～1, 362頁によれば、「政治の民主化を実現するためには、中央における政治の機構と運営を改革するだけでは足りない。政治の民主化の地盤として、且つまた、その地盤を培う意味において、地方行政の機構と運営とに根本的な改革を加えなくて

はならない。」というのである。そのために92条では「地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基づいて」法律で定めるべきことを明記し、94条と95条では、地方公共団体は、地方自治の基本権とでもいうべき権利を有することを定め、「団体自治」の意味における地方自治を憲法上保障しようとするものであり、93条のように、議事機関としての地方議会の議員及び執行機関としての地方公共団体の長の住民による直接公選を規定したのは、住民自治の意味における地方行政の民主化を憲法上の保障しようとするものであるというのである。そして、これらの規定の背後には、地方自治体自身に固有の平等の自治権があるので、それを保障しようとする見地が察知されるといながら、「要するに、憲法が地方自治を保障しているのは、地方自治が、それ自体絶対的な価値をもっているからではなく、地方自治の本旨に基づく地方公共団体の組織と運営こそが、地方的な社会協同体の自治目的に合するのみならず、それを超えて存在する国家の統治目的にも合するからであると思われる。」と結論しているのである。

- 8) 前掲『註解』1,363頁では、「警察その他従来国の行政官庁の手によって行われてきた行政を、地方公共団体に委譲したり、広汎な行政事務を直接住民の手によって、又は、その代表者によって行うことにしたり、地方の財政的基盤の拡充強化を図ったり、国の監督権を極度に制限したりすることは、地方自治の本旨を実現するための手段に他ならない。」という表現によって「地方自治の本旨」を説明しようとしている。
- 9) イギリスでは、中央の政治が民主化されるよりもずっと以前に地方の市町村の政治が民主化されており、イギリス国民はまずそれぞれの地方で、民主政治に親しんだといわれている。清宮四郎『憲法Ⅰ（第三版）』（有斐閣 法律学全集3 昭和54年）79～80頁。
- 10) 昭和10年の渡辺宗太郎「地方自治の本質」、昭和13年の「地方自治政の研究」をはじめ、宇賀田順三「地方自治の基本問題」（昭和12年）、宮澤俊義「固有事務と委任事務の理論」（昭和18年）等を紹介しながら、戦後については、「憲法第八章にいう「地方公共団体」には、都道府県・市町村の両者が含まれるかどうか、特別区はどうか、と言ったような問題」にこの分野の憲法論の主力が注がれ、肝心の憲法における地方自治保障の法的性格、法律や国の行政府による侵害の許容の限界というような本質的な問題について深く掘り下げて研究した文献は二、三のものを除いて、殆どみあたらないといってよい。」といい、「とくに、「地方自治の本旨」論は、具体的問題と関連して何度もとりあげられるチャンスがありながら、一般的趣旨説明に終始することが多く、憲法上の保障の核心を探求することによってこれを規範概念にまで深化しようとする努力がほとんどなされなかったように思われる。」とまでいうのである。成田頼明「地方自治の保障」（有斐閣 日本国憲法体系 第5巻 統治の機構Ⅱ 宮澤俊義先生還暦記念）135～139頁。
- 11) しかしながら、その期待は裏切られ、府県会そのものはむしろ自由民権運動の地方的拠点となったために、政府の監督統制を強化する方向で、府県会規則の改正が行われたといわれている。これらの点については、例えば、人見剛 須藤陽子 編著『ホーンブック 地方自治法（第3版）』24～25頁等。

- 12) (財)地方自治総合研究所 監修 佐藤竺 編著『逐条解説 地方自治法Ⅰ 総則－直接請求』(敬文堂 2002年)19～23頁によれば、「旧制度化に在っては古くから、「地方団体」、「地方自治体」、「地方自治団体」、「地方公共団体」等が用いられてきたが、地方団体の語が一般的であった。」(19頁)とされ、「このような旧制度下の地方団体概念は、G・イエリネック流の領土・人民・立権を三要素とする没価値的国家概念の地方版に過ぎず、団体自治を住民自治に優先させるドイツの伝統的制限的地方自治をそのまま踏襲したものでしかない。」という評価を下している。なお、同書は、1985年に日本評論社から初版が出版されており、その改訂版として刊行されたものであるため、地方分権一括法の施行されたことも関係して、あらためて著作権譲渡のちに敬文堂版として全5巻と別巻の合計6巻が公刊されたものである。そのため、地方自治法の条数も現行のものと一致しないところが少なくないのが実情であるが、これによると、織田萬『改訂増補行政法講義』上巻(有斐閣 明治33年)をはじめ、清水澄『市制町村制正義』(明治大学出版部 大正3年)、末松偕一郎『地方自治制要義』(帝国地方行政会 大正12年)、五十嵐鉦三郎ほか『市制町村制逐条解』(自治館 大正13年)、坂千秋『自治行政叢書第四巻・地方行政』上巻(常盤書房 昭和10年)等が「地方団体」と呼び、この同義語としてそのほかの語が用いられていたという(23頁の註(1)ないし(4)等)。同書『別巻(上) 新地方自治法 総則～公の施設』(佐藤英善 編著)も併せて参照のこと。
- 13) 同じく、前掲『逐条解説 地方自治法Ⅰ』19頁及び23頁の註(5)～(7)等。
- 14) 同書10～15頁では、「特別市」と「地方公共団体の組合」についても解説が施されており、前者は周知のように実際には適用されないまま、昭和31年の地方自治法改正によって全文削除されたものである。そして、特筆すべき点は、大正12年の大阪都制案や京都都制案、昭和14年の「名古屋市ニ関スル法律」案、「神戸市ニ関スル法律」案、「横浜市ニ関スル法律」案、昭和4年の「六大都市ニ関スル法律」案、「広島市ニ関スル法律」案、昭和9年の「五大都市ニ特別市制実施ニ関スル法律」案が、その都度帝国議会上程されていながら、関係府県の激しい反対にあってこの特別市制は日の目を見ることがなかったといわれている。なお、同書15～16頁においては、地方公共団体の組合と財産区についてもその沿革が解説されているが、旧制度下のものとして、前者の組合には、町村組合、市町村組合、府県組合、郡組合の四種があったことが紹介されており、後者については、旧制度の当初にさかのぼることのできるものと昭和28年の町村合併促進法に基づく市町村合併の円滑な推進を図る意図から新設されたものの二種類があるが、旧制度の当初の意味における財産区については、明治21年の市制町村制に始まることが指摘されている。
- 15) 要するに、主権者たるに相応しい自主性を備え、統治権の多様性が確保されることが、日本国憲法の保障する地方自治の本旨に相応しい地方自治体の概念であり、このような概念の地方自治体に変身することが求められているというのである。同書20頁。宮澤 前掲『全訂日本国憲法』758頁においては、憲法の地方公共団体の語について、「これは、従来公法学において「地方団体」と呼んできたものに相当する。したがって、単に「地方団

体」と呼んでいいわけであるが、憲法が「地方公共団体」という言葉を使い、これに応じて地方自治法等もその言葉を用いており、他方また、たとえば地方税法においては、道府県または市町村だけを地方団体と呼んでいる（地方税法1条）ような状況であるから、現在ではもっぱら「地方公共団体」という言葉が一般に使われている。」という立法方針を解説しているところである。

- 16) 小林直樹『新版 憲法講義 下』（東京大学出版会 1981年）435～436頁では、「憲法は、地方公共団体の範囲や種類を特定せず、これを法律に委ねた。もっとも、それについて憲法が何らの基準も示していないわけではなく、原則として第94条の後述するような権能を有しうる地域団体でなければならないことは当然に前提されている。しかもさらに、第93条の議会制と住民の直接選挙制を考え併せると、そうした制度を機能的に行使できるだけの実体が要求される「地方自治の本旨」を中心にこれらの点を勘案するならば、憲法が予定している基準とは、「その地域団体がその地域の住民の共同体意識の基礎の上に自主的な地域共同体としての社会的実体（少なくともある程度まで）を備えていることだといえよう。」と説明している。また、宮澤 前掲『全訂日本国憲法』758頁、なお、同書764頁によれば、日本国憲法第93条の地方公共団体は、「第92条の「地方公共団体」よりもせまい意味に解すべきである。第92条にいう「地方公共団体」はすべての「地方公共団体」を意味するのであるが、本条にいう「地方公共団体」は、地方自治の本旨を実現するために欠くことのできないと考えられる、いわば標準的な地方公共団体を意味する。」といい、「憲法は、本条以下においては、かような標準的な地方公共団体、すなわち普通地方公共団体の組織および権能について規定し、そういう組織および権能をもった標準的な地方公共団体が、法律によって定められる地方公共団体制度の核心的地位を占めるべきことを要請していると解される。」というのである。

- 17) 前掲 人見・須藤『ホーンブック』33～35頁では、「憲法上の地方公共団体の意味」について、「地方自治法は、地方公共団体を法人（2条1項）とし、国とは独立した法人格を付与している。また、同法は、これを大きく「普通地方公共団体」と「特別地方公共団体」に二大別し、前者を「都道府県」と「市町村」に、後者を「特別区」、「地方公共団体の組合」そして「財産区」に分けている（1条の3）。」、そして続けて「しかし、これらすべての種類の自治体が、憲法92条以下の「地方公共団体」に当然に該当するとは考えられていない。」として、まず特別地方公共団体のうち地方公共団体の組合と財産区を文字通り特別な団体で日本国内に普遍的に存在する統治団体ではなく、「市区町村・都道府県」の存在を前提として二次的自治体であって、限られた公共の事務を処理すべく設置される特殊な団体なので、憲法93条の要請する公選議会制や長の公選制などが必ずしも制度化されていないところ等から憲法上の地方公共団体ではない」と除外する。そして、市町村が憲法上の地方公共団体であることに争いが無いという前提から出発し、特別区と都道府県が問題にされ、自治法281条から283条に及ぶ都の特別区については、かつての判例（最大判昭和38年3月27日）に依拠しながら、①事実上住民が経済的文化的に密接

な共同生活を営み、共同体意識をもっているという社会的基盤が存在すること②沿革的・現行行政上、相当程度の自主立法権、自主行政権、自主財政権等地方自治の基本的権能を附与された地域団体であること、という要件を充足する必要がある、判決では特に②の要素が認められなかったが、1974年の区民による区長公選制の復活によって、1998年の地方自治法改正により、特別区は市町村と同様の基礎的自治体と位置づけられたので、憲法上の地方公共団体に参入して差し支えないということになったというのである。

- 18) 地方公共団体の数の変遷については、差し当たり、妹尾克敏『最新解説 地方自治法 2019年版』31頁の「都道府県数の移り変わり」と題する図表のほか、明治4年の廃藩置県以降昭和47年の沖縄県復帰までの経緯については、次のサイトが有用である。

https://www.daiichihoki.co.jp/store/upload/pdf/028142_pub.pdf

- 19) 昭和31年4月に新市町村建設促進法が施行された時点では、495市1,870町2,303村の合計4,668市町村を数えていたものが、半年に満たない間にさらに700を超える「村」という自治体が消滅していることがわかる。

- 20) 前掲『逐条解説地方自治法Ⅰ 総則－直接請求』13頁によると、「市」の誕生よりも10年以上も早く明治11年に設けられたもので、フランスのパリの制度に範を採ったものと言われている。その後の経緯についても、同書13～14頁では、京都、大阪の両市とともに、特例的な扱いを受けてきたが、昭和18年の東京都制改革に際して、基礎的自治体としての東京都の内部組織として区を市町村とともに位置づけ、20箇条にわたる区に関する規定が置かれ、附則によって東京府および東京市の区を廃止することとしたようである。

- 21) 同書15頁。

- 22) 同書15～16頁。

- 23) これまでの我が国における道州制の議論については、妹尾克敏『合併の論理と情動－検証「平成の大合併」－』（ぎょうせい 2009年）152～164頁、特に、「第2節 道州制の功罪」等。

- 24) 宮澤 前掲『全訂 日本国憲法』345頁、佐藤功『ポケット注釈全書 憲法』550頁、小林 前掲『憲法講義（下）』436頁等。これらでは、一様に明治憲法以来の府県制をはじめとする地方団体の構造体系が「従来の区域」と「従来の名称」を伴って日本国憲法の下においてもほぼそのまま採用されたことを前提としており、その基本構造を否定しない範囲で行われる「変更」は許容されるものと考えられるが、これを超える「変動」は許されないということなのであろう。

- 25) 前掲『註解』1,372頁。

- 26) 前掲『ホーンブック』18～24頁、駒林良則 佐伯彰洋 編著『地方自治法入門（増補版）』（成文堂 2018年）15, 17, 23～24頁等。

- 27) 前掲 小林直樹『（新版）憲法講義（下）』436～437頁の、特に註の20）、21）等。同書では、赤木須留喜「〈地方自治の本旨〉とその機能」に拠りながら、この言葉が極めて多義的な「不確定概念」であり、「あるべき地方自治」の「方向と内容をどのようにでも意

味づけうる万能薬の役割をつとめるかもしれない」として、実証的にその問題性を指摘していると言及している。つまり、地方自治の本旨という言葉の具体的内容を法的に明らかにすべきだ、という意見が現れたが、それについては「第1に、地方自治の保障は、一種の制度的保障であるから、保障の内容は、時代の変遷と推移に即応し得る弾力的なものであることが好ましく、表現がある程度抽象的で、解釈による運用の余地が残されているほうが妥当性をもつ」、「この言葉はあいまいだが、種々の解釈を施す余地が残されている点で妙味がある」が、これをへたに具体化するとそういう妙味が失われる。第2に、その具体的内容を明確にするといっても、果たして明確に表現しうるかどうかわめて疑わしい。……むしろ、内容の明確化は今後の解釈の進展にゆだねるべきである。」という反論が肯定的に紹介されている。

- 28) 小林、同書437頁では、「つまるところ、民主主義的な自治または自立の精神に帰着すると解される」といい、「自治の本旨は、住民が自らの社会生活を律するという政治的自治に見出される。したがって、ここでいう、地方自治の本旨は、何よりもまず住民自治(人民自治)の原理を指すと解される。」とし、「これを地域社会における国民主権原理の具現化とみれば、その点では在来の通説的見解も、上述の人民主権論的把握と根本的に合致することになる。自治的な地方公共団体が制度的に確立し、そこでの政治や行政を住民の自治によって行わしめることが、主権在民の原則に基づく本条の趣旨であるといえよう。」という説明を行っており、こうした理解は、宮澤俊義や清宮四郎らの代表的学説が伝來說に立ったものであることを示すことで、その理論的正当性を主張しているようである。
- 29) 成田頼明「地方自治の本旨」『憲法学の争点(新版)』(有斐閣 1985年)245頁、妹尾克敏「「地方自治の本旨」に関する覚書的考察(上)」松山大学論集第5巻第3号69～70頁等。
- 30) 古くは、前掲 小林『憲法講義(下)』430～432頁では、羽仁五郎『都市の論理』(1968年)をはじめ、松下圭一『市民自治の憲法理論』(岩波書店 1975年)、針生誠吉『自治体憲法学』(1975年)、杉原泰夫「地方自治権の本質」法律時報48巻3・4号、山下健次「憲法と地方自治」法律時報47巻4号等を紹介し、加えて、北野弘久『憲法と自治財政権』(1980年)、玉野井芳郎『地域主義の思想』(1979年)等税法や経済学からの発想についても註として示している。また、前掲 駒林、佐伯『地方自治法入門(増補版)』16頁、また、前掲 人見、須藤『ホーンブック』17～18頁では、新固有権説を「憲法伝來說」として紹介している。
- 31) 大津浩「地方自治の憲法理論から見た分権改革の現状」都市問題第111巻第9号(2020年9月)88～100頁。特に、89頁。
- 32) トックヴィルは、『アメリカの民主政治』において、「共同体的な諸制度の、自由に対する関係は小学校対科学の関係と同じようなものである。共同体的な諸制度は、自由を人民の手の届くところにおくものである。」といい、「国民は、共同体的な諸制度をもっていなくても、自由な政治を持つことはできる。しかし、そのような国民は、自由な精神をもつ

ていない。」ともいうのである。ブライスは、『近代民主政治』において、「民主的な政治が最も国民の興味を集め、その中から有能の人物を挙げているのは、いずれも農村における地方自治のもっとも発達している地方である。蓋しこれらの例は民主政治の最良の学校、その成功の保証人なり、という格言の正しいことを示すものである」というのである。これらについては、高田敏、村上武則 編『ファンダメンタル地方自治法（第2版）』（法律文化社 2009年）6～26頁等。

33) ベルギー憲法の31条と108条3号においては、市町村の利益に関するすべての事項を市町村議会に帰属させると明記していたし、フランクフルト憲法184条は、市町村がその構成上の基本権を有することを定めていたといわれているが、この固有権という考え方自体が19世紀の法実証主義の台頭、伸張によって廃れていき、伝來說ないし制度的保障説にとって代わられるようになったといわれている。高田、村上 前掲書14～16頁、人見、須藤、前掲書16～18頁等。

34) 高田、村上 前掲書12～13頁、人見、須藤、前掲書18～23頁、駒林、佐伯 前掲書13～16頁等。

35) 人見、須藤、前掲書14～16頁等。

36) この「ヨーロッパ地方自治憲章（European Charter of Local Self-Government）」が1985年10月15日のThe Council of Europe（ヨーロッパ評議会）加盟国によって調印され、1988年9月1日に所定の批准国を得て発効したものである。特に、その中でも第3条の「地方自治の概念」については、第1項で「地方自治は、地方自治体が自らの責任において、地域住民のために、法律の範囲内において、公共的な事項の基本的部分を管理・運営する権利と能力を意味する。」と定義している。また、続いて同条第2項では「この権利は、直接・平等・普通選挙に基づく秘密投票によって自由に選出された者で構成され、その構成員に対して責任を負う執行機関を持つ会議体によって行使される。この規定は、法律による許可があるところで、市民集会、住民投票その他の直接的市民参加の方法をとることに何ら影響を及ぼすものではない。」というのである。大半の近代国家がこうした原理ないし原則に立脚して、何らかの地方自治制度を整備していると認識して差し支えないものと思われる。したがって、我が国においては日本国憲法以下で法制度としての地方自治が明記されているが、その存在とあり方に関する指導原理が団体自治と住民自治の原理であり、両者の関係は手段と目的ということなのであろう。この憲章の日本語訳については、さしあたり、東京都企画審議室『ヨーロッパ地方自治憲章とEC統合』（東京都企画審議室調査部 平成4年3月）41～48頁、高橋洋「ヨーロッパ地方自治憲章－その紹介と試訳」（鹿児島県立短期大学 商経論叢 1989年3月）37巻59～70頁等。

37) 「補完性の原理」に関する文献や資料は夥しいが、もともとはEUにおける中央集権化を防止するために、加盟各国に権限を分担する原則のことであり、地方自治に限らず、発生した問題の解決に際してはできるだけ「小さな単位」で解決を図ろうとし、それらの単位では対応しきれない部分についてのみ、大きな単位で行うという考え方であったといわ

れている。

- 38) 大津 前掲論文 89～90 頁。なお、同論文では、「3 補完性原理の憲法規範化の問題点」について論じ、特に、90～93 頁においては、日本の地方自治法第 1 条の 2 第 2 項の「国と地方公共団体の役割分担」規定中の国の役割を巡る議論や 2012 年に自民党が公表した「日本国憲法改正草案」の問題性やフランスやドイツの憲法改正の際に「補完性の原理」に依拠した事実を紹介しながら、その憲法規範性の緩さないし弱さを指摘し、これらの場合には、一種の立法指針的な性格が強いことに言及している。
- 39) 大津 同書 90 頁においては、この時の分権改革のもう一つの理念として、自治体事務に対する法令上の義務付け・枠付けの緩和と自治体組織形態の多様化のための制度規制の緩和があったことを指摘しながら、条例制定権の義務付け・枠付けの緩和・撤廃の理念に発展し、2011（平成 23）年に地域主権改革関連三法のうちの『地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律』に集約され、いまに続く立法作業を促している「立法権の分権」の必要性だというのである。なお、「従来の区域」と「従来の名称」については地方自治法第 3 条第 1 項は「地方公共団体の名称は従来の名称による。」というし、同法第 5 条第 1 項は「普通地方公共団体の区域は、従来の区域による。」と明記しているところである。
- 40) 人見、須藤、前掲書 23～24 頁では、1949（昭和 24）年 5 月に、GHQ の招きによって来日したアメリカのカール・シャープ（Carl S. Shoup）という租税法学者を団長とする税制調査団のまとめた日本の税制改革に関する報告書で、二度にわたって公表されたものと言われている。この時の勧告は、1949 年 8 月 27 日のものと、1950 年 9 月 21 日のもので、所得税及び法人税を中心とする直接税中心主義が採用され、1989 年の消費税導入に至るまで継続されたものであったといわれている。また、地方税収入を拡充し、地方税制の自主性を強化し、地方自治の根幹を養うことを目標とした改革が行われたのである。この勧告は、この市町村優先の原則の外にも、①行政責任明確化の原則②能率的事務割り当ての原則を提示したのである。また、これを継承する形で、当時の我が国の政府は、神戸正雄を委員長とする「地方行政調査委員会議（神戸委員会）」なるものを設置し、行政事務再配分に関する勧告（神戸勧告）を提出したのである。この神戸勧告では、シャープ勧告以来の、事務配分における地方公共団体優先及び市町村優先主義が踏襲され、小規模町村の規模の合理化が合併等による必要に言及され、「昭和の大合併」に収斂されたといわれるが、事務配分の市町村優先主義は、中央省庁の抵抗にあったために実現しなかったのである。かつて、W. A. Robson が『危機に立つ地方自治』（LOCAL GOVERNMENT IN CRISIS）は、地方自治の母国として、久しく伝統的な地方分権に裏打ちされていた英国においても中央集権化の動向が強く、まさしく「危機的状況」に直面していることを厳しく検証したものであるが、日本型地方自治にとっての危機は、この戦後改革の当時にすでに認識されなければならない、もって他山の石とする姿勢が必要ではなかったかとも思われる。ここでは、東京市政調査会研究部による日本語訳を参照した（勁草書房 1967 年）。

- 41) 人見, 須藤, 同書 23 頁のコラム「シャウプ勧告と神戸勧告」, あるいは, 白藤博行, 村上博, 米丸恒治, 渡名喜庸安, 後藤智, 恒川隆生『アクチュアル地方自治法』(法律文化社 2010 年) 16~17 頁, 17 頁のコラム 2-1「シャウプ勧告」, 駒林, 佐伯 前掲書 7~8 頁, 49 頁等。
- 42) 白藤, 村上, 米丸他, 前掲書 17~18 頁。
- 43) この辺りの事情については, 妹尾 前掲『合併の論理と情動』38~69 頁等。
- 44) 白藤, 村上, 米丸他, 前掲書 3 頁のコラム 1-1「地方公共団体」と「地方団体」, 駒林, 佐伯 前掲書 15 頁のコラム「国と地方, 中央政府と地方政府について」, 16 頁コラム「自治体とは」等。
- 45) 「統治主体」という用語は, 政治及び行政の主体を表す際の用語であり, 地方自治の次元では地方自治の主体と同義に用いられている。したがって, 新たに「総合的な行政主体」という用語によって表現しようとしていることは, 行政活動を中心に展開される自治体の活動のうちから伝統的な権力的作用を排除しようとする企図が見え隠れしているため, 極めて慎重な用語選択を行うべきであるというのは, 駒林, 佐伯, 前掲書 20 頁のコラム「統治団体について」, 白藤, 村上, 米丸他, 前掲書 29 頁のコラム 2-2「総合行政体」等。
- 46) 最近のものでは, たとえば長谷部恭男『憲法講話-24 の入門講義』第 23 講「地方自治」の「1 地方自治の本旨」358~360 頁等。
- 47) 駒林, 佐伯, 前掲書 15 頁, 16 頁, 20 頁, 白藤, 村上, 米丸他, 前掲書 3 頁, 8 頁, 29 頁, 人見, 須藤, 前掲書 15 頁, 19 頁, 23 頁, あるいは室井力, 原野翹『新現代地方自治法入門(第 2 版)』(法律文化社 2003 年) 12 頁等。
- 48) 1993 (平成 5) 年 8 月発行の松山大学論集第 5 巻第 3 号 65~82 頁 (523~540 頁)。
- 49) 前述のような一般的な地方自治法の教科書においては, この自治権の内容について, 自治組織権, 自治立法権, 自治行政権, 自治財政権等が含まれるといわれている。しかしながら, 最近はこの基本的な権能そのものが種々の原因によるとはいえ, 蔑ろにされつつあるように見える。例えば, 「公の施設」の設置及び管理並びに運営にかかわる「指定管理者制度」の導入(平成 15 年の地方自治法改正により, 3 年間の経過措置期間を置いて, 平成 18 年 9 月という中途半端な時点から, 指定管理者制度に移行するか, 直営のままなのかの二者択一を迫った)をはじめ, 収入役や出納長あるいは吏員という呼称の全廃, さらに指定都市の人口要件の緩和や中核市の指定要件の緩和等々, 地方自治体が本来担うべき自治体公共(行政)サービスの提供の「しくみ」それ自体が大きく見直されつつあるところ等は看過し得ない。